Carátula

SEÑOR BERRUTTI.- Está abierta la reunión.

(Es la hora 16 y 9 minutos)

SEÑOR SIENRA.- Estaba leyendo la última parte de la versión taquigráfica de la reunión anterior y me pareció que era necesario recordar lo siguiente. Uno de los aspectos importantes que debiera contener esta ley es definir quién es el responsable de hacer los planes y, tan importante como eso, quién los aprueba, porque si un plan no es legalmente aprobado no tiene fuerza y no se puede imponer sobre la realidad. De modo que, en función de la estructura del país, existen solamente dos formas de aprobar los planes: a nivel del Gobierno Nacional y a nivel de los Gobiernos Departamentales. En este último caso, todo lo que se aprueba se aplica en la jurisdicción correspondiente y tiene validez solamente dentro de ella.

Entonces, cuando hablamos de problemas interdepartamentales, surgen las dificultades, dado que no queda claro quién los elabora y quién los aprueba. Para que un plan tenga validez legal tiene que ser aprobado por el Gobierno Nacional por medio de una ley, o por cada uno de los departamentos por medio de decretos de las Juntas respectivas. No existe otra manera de hacerlo, porque cuando hablamos de planes, queda implícita la limitación de derechos. No soy un experto en el tema, pero no tengo dudas de que los derechos se pueden limitar por ley o por decretos de Juntas Departamentales; no hay otra forma de hacerlo. Nos guste o no, esa es la realidad sobre la que debemos actuar y proyectar la instrumentación de la norma. Digo esto porque a mi entender, no está en el espíritu de la ley modificar la Constitución y, por otra parte, creo que no tiene sentido hacerlo.

Si nos preguntamos qué otra cosa debe tener la ley a este respecto, deberíamos responder que además de definir quién tiene la responsabilidad de elaborar y aprobar cierto plan, también debe determinar los contenidos mínimos o básicos de dicho plan, no pudiendo ir más allá de ellos, sobre todo para no entrar en demasiados detalles teniendo en cuenta la dinámica actual que dice que cuanto más general sea una cosa, mejor. Por supuesto que debería contener otro capítulo referido a la forma de elaboración, o sea, dar los lineamientos básicos a los efectos de asegurar una participación adecuada de todas las partes, además de decir quiénes pueden objetar el plan antes de ser aprobado.

Personalmente, creo que a nivel nacional -esto ya lo hemos dicho y hay bastante acuerdo en ello- ningún plan puede ignorar sus elementos estructurales; no puede entrar en detalles. A nivel departamental existen escalas urbanas, regionales y departamentales. Hago notar esta última escala porque legalmente la jurisdicción de los órganos de gobierno departamentales abarca todo el departamento. Es más; algunos departamentos tienen instrumentos y planes que abarcan la totalidad, como por ejemplo, Montevideo y Maldonado. Hay otros que tienen partes, como Colonia, y creo que ciudades tienen casi todos.

También es cierto que nos encontramos con problemas, por ejemplo, en cuanto al área metropolitana de Montevideo, ya que involucra varios departamentos. A una escala infinitamente menor tenemos problemas, por ejemplo, con algunos centros urbanos que están en dos y hasta en tres departamentos, por lo cual cada uno de ellos tiene injerencia sobre dichos centros urbanos. Obviamente, también existen problemas a resolver que pueden trascender los límites departamentales.

Todo esto me lleva a pensar lo siguiente. Frente a los problemas que trascienden los límites departamentales, la ley debería decir claramente que la responsabilidad de la resolución recae sobre todos los departamentos involucrados, y no hay ninguna duda de ello. Pero pienso que también habría que definir los elementos que le vamos a imponer a esos planes transdepartamentales. ¿Por qué? Porque creo que no debe haber un plan que quede sujeto a dos, tres o más aprobaciones. Para mí, debería haber una aprobación única, ya que si queda sujeto al decreto que dicte cada Junta o cada Gobierno Departamental -si bien cada órgano puede aprobarlo en un tiempo prudencial- el plan no va a entrar a regir en su totalidad hasta que todos y cada uno de los Gobiernos Departamentales lo aprueben. Entonces, cuando hablamos de temas transdepartamentales, deberíamos plantearnos un esquema similar al nacional.

Esos planes transdepartamentales elaborados por las Intendencias involucradas y con la colaboración del Ministerio y de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, deben ser aprobados por ley y estar exclusivamente referidos a los elementos estructurales de la propuesta. Luego, cada departamento podrá desarrollar, en el marco de esta propuesta general, la parte que le corresponde y entrar en detalles porque va a tener la base fijada a nivel nacional. Esta es la única forma en que podemos garantizar a los planes regionales transdepartamentales una continuidad jurídica y una aplicabilidad.

Quiero hacer notar que el país tiene poca experiencia en lo que se refiere a la necesidad de planes transdepartamentales. Me refiero a que, salvo la región metropolitana de Montevideo, no nos ha tocado resolver problemas que trasciendan a más de un departamento, excepto en asuntos menores. ¿Por qué? Porque no hemos resuelto problemas a escala nacional. El hecho de que no haya una ley no implica que no se puedan hacer planes. Es más, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente tiene entre sus cometidos básicos elaborar planes de ordenamiento territorial a nivel nacional. Que no lo haya hecho, es otro tema. Creo que ese es un problema de mal funcionamiento de la DINOT, pero no es porque no exista un marco legal. Estoy seguro de que se pueden elaborar planes nacionales, interdepartamentales, departamentales y locales, dentro del marco jurídico vigente, sin violar ninguna norma. Digo esto porque existe el marco jurídico para ello y no hay ningún vacío; donde hay un vacío es en la coordinación. Las normas son contradictorias. En un mismo lugar del territorio otorgan distintas facultades a diferentes organismos. Pero eso no significa que los planes no se puedan hacer porque, en los hechos, se han llevado a cabo.

Entonces, como no tenemos experiencia, cuando hablamos de regionalización del país todos sacamos la guitarra y cada uno dice lo que le parece. Eso está bien; todos tenemos derecho a emitir una opinión, pero no contamos con un fundamento que nos diga que se necesita, por ejemplo, un plan para la Laguna Merín, o la costa oceánica o el litoral o la cuenca del Río Negro, aunque de esta última casi ni se habla, ya que se hace más referencia a la zona centro del país. No tenemos ningún fundamento ni estudio que nos diga que se necesita determinado plan; por lo menos, yo no lo conozco.

SEÑOR VAZQUEZ.-¿Cuál es el fundamento para que exista un plan departamental en Flores, por ejemplo, que tiene tan poco perfil propio?

SEÑOR SIENRA.- No sé si en el caso de Flores se elaborará un plan departamental. Su gobierno, al igual que en cualquier otro departamento, tiene facultades legales para confeccionar un plan. Y eso va a continuar así porque nosotros no vamos a modificar la ley orgánica departamental ni la Constitución.

SEÑOR VAZQUEZ.- ¿Por qué no?

SEÑOR SIENRA.- Porque la ley orgánica departamental es bastante más compleja de modificar y no se podría hacer con esta norma. Además, no tiene sentido. ¿Cómo funciona en el mundo la administración del territorio? No tengo todas las Legislaciones. Existe una publicación que contiene la legislación comparada de 26 países en los que hay planes de gobierno nacional y de las autoridades locales. Y cuando existen planes intermedios, sólo se refieren a las áreas donde hay una jurisdicción, como es el caso de una provincia, un Estado, un departamento o una comunidad autónoma, como en España. No hay planes que trasciendan las comunidades autónomas, salvo nacionales. En Chile hay una regionalización que funciona de otra manera.

¿Por qué queremos tener planes que trasciendan a los departamentos? Para resolver ese tipo de problemas. Además, la mayor parte de los departamentos, a corto plazo y, quizás a mediano plazo, no se van a dotar de planes que los abarquen en su totalidad, sino tal como existe en la actualidad, de planes que aporten soluciones donde hay demanda. Esto ocurre, generalmente, en las capitales, en algunas otras ciudades o en las regiones. Hay que tener en cuenta que no podemos abarcar todos los planes simultáneamente. El país no tiene capacidad, ni recursos humanos ni financieros, para abarcar todos los planes al mismo tiempo. Hay que ir instrumentando los planes a medida que se presente la demanda, lo cual puede estar requerido por la gente o porque la realidad indica que hay que resolver tal o cual problema. Para ello, hay que hacer planes. Si alguien dice que existe una necesidad imperiosa de elaborar planes regionales antes que cualquier otra cosa, habría que analizar las razones. Hasta ahora no las conozco, salvo en los casos que he planteado.

Otro punto muy importante a tener en cuenta es qué nivel de propuesta puede alcanzar un plan departamental. Dicho de otro modo: el plan de ordenamiento territorial que hizo Montevideo, no solamente incluye los contenidos mínimos que debe reunir todo plan de ese tipo, sino que simultáneamente agrega la forma espacial que, a mi juicio, es un complemento, pero no debe ser parte de él. En Maldonado se ha confeccionado un plan para todo el departamento, una zonificación general, en el marco de un plan de ordenamiento territorial; no ha entrado en la forma de construcción, de edificación o de los espacios urbanos de todo el departamento. Esto se ha hecho en algunas ciudades, porque en otras se continúa con las propuestas formales, tal como ocurre en Aiguá, que por tratarse de una ciudad que pasó de 8.000 a 2.000 habitantes, no necesita que se regule mucho la forma de construcción de los espacios urbanos.

El caso de Garzón no es tan dramático, pero creo que solamente le quedan un poco más de doscientos habitantes.

Entonces, ¿quién va a aprobar el plan? Cuando se habla de planes transdepartamentales entiendo que se deben contemplar los elementos estructurantes de la propuesta, de manera que después cada departamento por su parte, o en conjunto -porque nada impide que los departamentos trabajen en conjunto- tome las medidas que considere necesarias. Lo mismo puede ocurrir a nivel de los organismos porque, por ejemplo, Maldonado -y lo pongo como ejemplo porque lo conozco bien- hizo un plan de saneamiento ambiental para todo el departamento, mediante un convenio celebrado con OSE. Cada organismo puso su parte en el convenio, lo firmaron y creo que fue bastante exitoso.

Es perfectamente viable, entonces, elegir socios para firmar un convenio con el objetivo de lograr un trabajo. Lo que sí debe tener en cuenta este proyecto de ley es cómo se resolverán los problemas que se planteen, qué contenidos mínimos tendrá y de qué manera se va a aprobar. No debemos olvidar que todo plan implica afectación de derechos , por lo que solamente hay dos formas de hacerlo: por ley o por decreto departamental.

Concretamente, planteo que los planes que trascienden los ámbitos departamentales se refieran exclusivamente a los elementos estructurantes y que los mismos sean aprobados por ley. Inclusive, puede ser la misma Comisión la que siga trabajando sobre ese plan, pero cada departamento lo desarrollará y bajará a su realidad local. De esta manera nos aseguramos que el funcionamiento general de la zona sea el adecuado.

SEÑOR VAZQUEZ.- Tengo algunas ligeras discrepancias con el planteo del arquitecto Sienra, pero creo que el objetivo de estas reuniones no es enfrentar exposiciones, sino ir dando distintos enfoques.

Es cierto que los derechos individuales solamente pueden limitarse por la vía de las normas generales, que en el ámbito nacional son las leyes y, en el departamental, las ordenanzas aprobadas por las Juntas y promulgadas por los Intendentes. Cabe aclarar que las ordenanzas referidas al ámbito departamental se circunscriben a esa materia sin poder alterar la manera de disponer los derechos fundamentales de la persona.

Vale la pena volver sobre algo que conversamos en la sesión pasada en cuanto a que la materia nacional y la departamental están difusamente distribuidas. La Ley Orgánica departamental del año 1935 es la que dispone algunas de esas divisiones pero, si bien no se ha podido sustituir, cambiar o mejorar dicha disposición, sí se le han hecho parciales rectificaciones a través de múltiples iniciativas legales. Esto puede seguir ocurriendo y, precisamente, esta ley de ordenamiento territorial puede ser una instancia más que modifique o desplace algunas de estas competencias.

No estoy en contra de los planes departamentales, sino que he ido concluyendo, a través de las reflexiones efectuadas en las distintas sesiones, en que esta es una muy buena oportunidad para modificar en esta ley algo que es obsoleto y antiguo, aunque puede haber muchas razones válidas y elementos administrativos que los justifiquen. Sin embargo, el hecho de que el país tenga 19 departamentos, no tiene que ser una vaca sagrada ni que los límites departamentales marquen a sangre y fuego determinadas decisiones.

Esta ley, reitero, puede ser una oportunidad para lograr la redistribución de competencias. Además, a veces también por medio de la ley se pueden delegar en la Administración algunos escalones menores de las aplicaciones. Por ejemplo, cuando se crea determinado tributo, se puede delegar en la Administración, es decir, en el Poder Ejecutivo, la modificación anual de las escalas , los mínimos imponibles, etcétera. A veces, inclusive, ese tipo de delegaciones pueden extralimitarse y no son lo más recomendable, pero podría darse también en esta ley si estableciera que a través del Ministerio se decidirá determinado aspecto o

que el Congreso de Intendentes, por cierta mayoría, ratificará o aprobará o será coautor de un proyecto de ordenamiento territorial. Es cuestión de desarrollar el ingenio y de pedir asesoramiento a gente que maneje mejor el tema del Derecho Administrativo.

Otro aspecto que veo es que en algunos casos las barreras departamentales llegan a ser absurdas cuando se aplican criterios diferentes a un lado y a otro de un límite departamental que, como señalé, es antiguo. Por ejemplo, en el caso de la costa de Maldonado y Rocha se puede suponer que dos Intendentes tienen un criterio distinto para instrumentar el acceso a la misma. Recuerdo que Villegas era partidario de no desarrollar ramblas costeras a lo largo de la faja de playas porque el consiguiente tránsito creaba una serie de perturbaciones en la zona. Por ese motivo, se mostraba partidario del sistema de peines, es decir, que el tránsito fuerte se desarrolle por la Ruta 9 y que desde allí bajen las vías hacia la costa.

SEÑOR VILLEGAS.- No es solamente mi criterio, sino que es casi universal.

SEÑOR VAZQUEZ.- Sin embargo, supongamos que un Intendente con otras motivaciones o criterio -o al que le falte formación para captar el fenómeno- decide exactamente lo contrario. Entonces, mientras un Intendente optó por el sistema de peines, el vecino determina el diseño de una rambla con un tránsito de 100 kilómetros por hora al frente de las playas. ¿Esto tiene sentido? Creo que no. Dado que Maldonado y Rocha tienen un impacto turístico más o menos parecido en similares períodos del año, deben resolver muchos aspectos en forma conjunta. Lo mismo ocurre con Rocha y Treinta y Tres, departamentos en los que se desarrolla una importante explotación arrocera. Me imagino que eso produce un fenómeno social ligado al tipo de producción y un conjunto de necesidades que también repercuten sobre el uso del territorio. Entonces, vale la pena que Rocha, Treinta y Tres e inclusive Cerro Largo, tomen decisiones como región arrocera. A su vez, otro tipo de explotaciones como la de la madera que debe contemplar la salida del producto hacia los puertos del litoral o del sur, también provocan impacto sobre el territorio, ya sea en las zonas de carga, en las de transporte y las ciudades que lo reciben. Allí también vale la pena que se trabaje con una planificación más o menos conjunta de las fronteras departamentales, más allá del capricho de determinado Intendente.

En consecuencia, es necesario crear instrumentos supradepartamentales y buscar con esfuerzo y con ingenio los mecanismos para que estas cosas se logren.

SEÑOR SIENRA.- Estoy absolutamente de acuerdo con que puede y debe haber planes transdepartamentales. Lo único que hice fue establecer una cierta limitación a los mismos determinando que su contenido debe referirse sólo al aspecto estructurante básico y que deben ser aprobados por ley para darles continuidad jurídica. La continuidad en el tiempo es otro elemento absolutamente fundamental cuando uno está manejando un territorio.

Entonces, tiene que haber flexibilidad, pero también una continuidad jurídica, pues no puede ser que eso varíe rápidamente. De ser así las inversiones que se podrían estar planteando no tendrían ni siquiera tiempo a concretarse cuando ya cambió la norma a la que está referida.

SEÑOR VILLEGAS.- Quisiera aclarar algunos aspectos sobre los temas que se están elaborando, manejando y discutiendo. En algunos casos estoy de acuerdo, pero en otros tengo problemas y no estoy tan convencido de que ello sea como lo plantea el señor Sienra.

En primer lugar, el hecho de que cada plan interpedartamental tenga que ser una ley, me parece un mecanismo sumamente pesado y que tendríamos que evitar. Digo esto porque una ley supone todo un proceso -como el que estamos viviendo- complejo, lento y muchas veces poco efectivo en cuanto a la resolución de un problema o de una necesidad. Pienso que el mecanismo tiene que ser más limpio, más claro y más rápido, o sea, no tan complejo como el de una ley nacional. En el memorándum que yo había hecho trataba de explicar mi criterio sobre el asunto de los planes interdepartamentales, que sí son un problema, pero lo condicionaba al acuerdo entre dos o más departamentos involucrados y a la supervisión del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, tal como lo establece la ley claramente, precisamente, respecto a los planes nacionales, aunque no es tan así con relación a los planes departamentales o interdepartamentales. Se me ocurre que para poder resolver, aprobar y aplicar planes interdepartamentales, lo que debemos hacer es establecer un mecanismo sin que ello genere una ley, pues una norma de ese tipo implica todo un proceso muy complejo.

Concretamente, a ese respecto sugería la necesidad o la conveniencia de que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que tiene un rol determinado por ley, actúe como un elemento de coordinación y de control. Pienso que eso le podría dar una mayor agilidad al sistema de aprobación de planes interdepartamentales. Con esto no pretendo decir que sea la mejor o la única solución, pero me parece que es más ágil que la formulación de una ley.

SEÑOR SIENRA.- En ese caso, ¿cómo se aprobaría?

SEÑOR VILLEGAS.- Esta ley que estamos tratando faculta a que un plan pueda ser aprobado mediante el acuerdo de los departamentos y la supervisión del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. De manera que un plan interdepartamental puede ser aprobado por los dos departamentos y el Ministerio actuando en representación del Poder Ejecutivo. Este es un criterio; tal vez puede haber otro, pero el de la ley me parece un mecanismo sumamente complicado y lento.

SEÑOR SIENRA.- Lo cierto es que tenemos por delante tres opciones. Una de ellas es que los planes transdepartamentales pueden ser aprobados por decretos de las Juntas Departamentales, en cuyo caso cada departamento tendría que aprobar su alícuota. Dicho de otra manera, puede ser aprobado en conjunto pero lo que tiene valor es lo que refiere al territorio de su jurisdicción. Ese es un mecanismo posible.

La segunda opción es que el Poder Ejecutivo por decreto establezca cuál es el plan. Creo que eso no es viable porque no se pueden limitar derechos mediante decretos del Poder Ejecutivo.

La tercera opción es que esto se establezca por ley.

SEÑOR VÁZQUEZ.- Creo que en la medida en que la limitación de derechos no sea una limitación esencial, no habría problema alguno en que la ley exprese lo que está proponiendo el señor Villegas, o sea, que el plan regional se aprobará, por ejemplo, por el acuerdo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y las dos o tres Intendencias involucradas, inclusive, sin tratarlo en el ámbito de la Junta Departamental. Pienso que la ley estaría dando facultades para proceder de esa manera.

Ahora bien; si se me dice que ese plan departamental está decretando una expropiación o está condenando a no utilizar la propiedad, en ese caso, se estaría afectando gruesamente el derecho de propiedad. Si se establece que no se puede utilizar una propiedad para conservar el usufructo y darle la nuda propiedad a los hijos, por ejemplo, esa sería una forma jurídica que sólo una ley nacional puede crear. Obviamente estoy poniendo ejemplos groseros de lo que no puede ocurrir, pero sí podría pasar que se dispusiera algo usual respecto a un plan de suelos, que es su uso, la forma de aprovecharlo y de construir sobre el mismo.

SEÑOR VILLEGAS.- Lo que citaba el señor Vázquez es muy correcto, pero quisiera traer a colación dos casos que me resultan muy ilustrativos. Uno de ellos refiere a que en el año 1965 la Junta Departamental de Rocha decretó que toda la franja costera con una profundidad de 500 metros era zona suburbana. Esto es, una zona que va desde la frontera con el departamento de Treinta y Tres hasta la frontera de Maldonado. De modo que esa resolución afecta los dos departamentos. Reitero que esto fue aprobado por la Junta Departamental de Rocha; por cierto pienso que es un disparate total y forma parte de la historia, pero es una situación que se puede repetir. De ahí la necesidad de coordinar algunas acciones que son estructurantes del territorio, las cuales tienen que ser supervisadas por un organismo, que no sea ni un departamento ni el otro, sino el Gobierno Nacional, pero no por ley. Digo esto porque es un problema técnico, económico y social que, tal como ocurrió, puede volver a pasar y con consecuencias totalmente nefastas.

Otro caso bastante representativo -sobre el que hablábamos con el señor Vázquez- tiene que ver con el cobro de un impuesto, cuyo nombre siempre se me escapa de la memoria.

Se trata de un impuesto o tasa que se cobra en las fronteras departamentales. Sé que es una gabela -para llamarlo de un modo más genérico- que debe ser abonada por una carga de bienes que atraviesan la frontera departamental. Recuerdo esto porque trabajé muchos años para Ta-Ta y allí me contaron que un camión que salía del depósito general para ir a Maldonado debía llevar no sólo la relación exacta de todo el contenido -es decir, debía detallar ítem por ítem su carga- sino también la liquidación de la tasa bromatológica, o sea, su monto definido y el cheque debidamente firmado. Me parece que ese tipo de fronteras departamentales es lo más absurdo que he visto funcionar.

SEÑOR SIENRA.- No olvide mencionar la época en que la carne no podía ingresar a Montevideo.

SEÑOR VILLEGAS.- Claro, pero lo que sucedía era que la carne era un monopolio del Frigorífico Nacional.

Hoy en día la tasa bromatológica funciona y genera problemas de fronteras interdepartamentales totalmente absurdos.

SEÑOR SIENRA.- Quiero aclarar que no solamente los Gobiernos Departamentales llegan a esos niveles de absurdo. Voy a tomar como base el anteproyecto de ley que envió el Poder Ejecutivo, y debo hacer referencia a lo que se expresa en el artículo 63 para cada uno de los Planes -Planes Directores, Planes de Uso de Suelo, etcétera- en el sentido de que en el suelo no urbanizable se comprende a la faja de defensa de la costa; no se autorizará la urbanización ni construcción alguna de ninguna clase sin excepción.

Quiero hacer notar dos cosas. Aquí hay un reconocimiento tácito en el sentido de que toda la faja costera es una propiedad privada, y ello no es así. Una parte de la faja costera nunca dejó de ser propiedad pública; eso lo heredamos de la Corona. Existe un trabajo muy interesante del escribano Lanciano donde se detalla esto, con todo fundamento, desde antes de las Partidas. Además, cabe acotar que la Intendencia Municipal de Maldonado ha ganado varios juicios sobre la propiedad de la costa. El último de ellos lo perdió, pero debemos recordar que era bastante grosero, porque lo quería ganar después de haber cobrado la respectiva Contribución Inmobiliaria y de haber expropiado una parte. Si hubiera mantenido durante toda su historia la teoría de que el bien era de propiedad pública, seguramente también lo hubiera ganado.

Quiero hacer notar que en la faja costera, evidentemente, es donde vamos a alojar puertos, ya que el país los va a seguir construyendo, si Dios quiere. Además, en esa zona tenemos playas, por lo que allí vamos a construir accesos, paradores y baños y a brindar servicios. No se puede prohibir todo ese equipamiento a nivel de una ley; eso ni siquiera se puede pensar. Quiero decir con esto que las barbaridades son producto de la gente, y la gente tanto vive en Montevideo como en el interior, trabaja en un organismo nacional o en uno departamental, y es representante nacional o departamental; nadie está exento de cometer una barbaridad, no sé si por suerte o por desgracia. Hay que tener un balance entre lo que se debe y lo que no se debe hacer y, por mi parte, no estoy de acuerdo en que la DINOT pueda supervisar los planes de los departamentos. Creo que la DINOT puede tener una especialización en lo que hace al ordenamiento territorial a nivel nacional, que aún no ha demostrado, pero sin ninguna duda se puede equivocar, como lo pueden hacer los aparatos técnicos departamentales. Por eso, en el proyecto que he presentado, en primer lugar obligamos a que ambas partes participen en la elaboración de los planes.

Esta es una buena forma de ir solucionando las barbaridades, porque cuando se sientan en una mesa a coordinar y discutir los planes, se participa y se trabaja, no como lo prevé el proyecto del Poder Ejecutivo, donde un organismo envía el material al otro, el que le responde por escrito. Eso es burocracia pura.

Además, cuando proponemos una Comisión conciliadora, justamente lo hacemos con ese fin. Si no se puede coordinar a nivel de trabajo técnico o en el de elaboración, y una de las partes entiende que la otra metió la pata, el tema pasa a la Comisión conciliadora, donde cada uno expondrá las razones y el asunto se definirá. Si es un problema legal y no se puede definir allí, terminará en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como corresponde, en un tribunal arbitral o en un juicio, según el Código General del Proceso. No creo que el tema se resuelva mediante el hecho de que la DINOT ponga nota a los planes de los Gobiernos Departamentales, y viceversa; son iguales. Los técnicos que trabajan en la DINOT, al igual que los que lo hacen en las Intendencias, no hicieron un curso especial en ningún lado que les dio una aureola de saber más. Por lo menos, no conozco ninguna institución en el país que otorgue un certificado de que saben más que otros; saben lo mismo y se equivocan como lo hacemos todos, tanto sea en el interior como en Montevideo.

Entonces, debemos crear mecanismos que permitan elaborar buenos planes, que deben ser balanceados. Deben ser participativos y todos deben tener, por ello, la obligación de participar, y con razones. No se puede aducir que algo no nos gusta porque sí, sino que hay que basarlo en algo. Si los argumentos no convencen, hay otras instancias donde cada uno los hará valer y, al final, alguno tendrá razón. Esto no se resuelve con la nota de la DINOT ni de los Gobiernos Departamentales, que tampoco tienen autoridad para enmendarle la plana a la primera.

SEÑOR BERRUTTI.- La Secretaría recuerda al arquitecto Sienra que no se deben hacer adjetivaciones como las que realizó, porque no corresponden en este ámbito. Le reitero que esa silla está vacía desde hace muchos años y todavía el que fue a buscar la verdad aún no llegó. Si se tilda de barbaridad a la DINOT, se me obliga a que ello figure en la versión taquigráfica, lo que no es productivo para nadie. Es posible realizar apreciaciones, pero no ciertas adjetivaciones, más aun cuando las personas aludidas no se encuentran presentes.

SEÑOR SIENRA.- A mi entender, no hice ninguna adjetivación negativa de nadie.

SEÑOR BERRUTTI.- Sí, se habló de "barbaridad".

SEÑOR SIENRA.- Eso es verdad.

SEÑOR BERRUTTI.- Sí, puede ser verdad a su entender, pero no para quien lo elaboró o para los demás. Digo esto más allá de que el planteo pueda ser o no correcto.

SEÑOR SIENRA.- Entonces, retiro la palabra "barbaridad".

SEÑOR BERRUTTI.- Eso es otra cosa.

SEÑOR SIENRA.- No sé si no es poco decir que se trata de un gravísimo error, pero de todas maneras no acepto que se pueda presentar un plan y la DINOT señale que le gusta una parte o no. Eso no es posible.

SEÑORA CRESPI.- Más que nada, aquí lo que interesa es pensar quiénes tienen que actuar para desarrollar un plan de ordenamiento del territorio nacional. En ese sentido, creo que todos estamos de acuerdo. Me refiero a que no se trata sólo de un derecho, sino de una obligación de los distintos actores el elaborar un plan.

A mi entender, debe haber una coordinación muy importante entre los organismos del Poder Ejecutivo y los de los Gobiernos Departamentales. Además, ese es el papel que ya otorga la ley al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

El artículo 3º de la Ley Nº. 16.112 específicamente expresa que la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de desarrollo urbano y territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia, corresponden al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Cabe aclarar que estamos trabajando en el ordenamiento territorial partiendo de lo nacional, ya que se trata del Territorio Nacional. Debemos pensar que hay un organismo que ya tiene una función y es el que va a estar encargado de la coordinación. Además, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente va a tener que recurrir a las otras Carteras, en caso de que se requiera su participación para lo que se esté elaborando.

Así como admito todos los derechos del departamento para definir su plan de ordenación territorial, pienso que también debe respetar los lineamientos importantes que establezca el plan de ordenamiento territorial nacional.

SEÑOR VILLEGAS.- Hay un aspecto que en determinado momento hemos tratado de encauzar y que refiere a que un plan departamental corresponde a un territorio que no es Marte o la Luna, sino que está ligado a todos los departamentos que lo rodean. Entonces, todo plan departamental debe ser, de algún modo, coordinado. ¿Quién tiene las facultades para hacerlo? Creo que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y no otro. Los planes departamentales deben ser revisados, coordinados, supervisados y evaluados por dicha Cartera. Si el departamento elabora su plan en consulta o con la colaboración de los servicios técnicos del Ministerio, me parece perfecto; así debería ser porque esa es su función. Sin embargo, no me parece correcto que un departamento por sí solo tenga el derecho de afectar su territorio y, por lo tanto, el de los departamentos que lo rodean.

Debe existir una instancia de coordinación para que los planes departamentales no tengan valor absoluto dentro del territorio departamental, porque puede llevar a situaciones absurdas como la que citaba el escribano Vázquez. Por eso, reitero, creo que es fundamental la coordinación de los planes departamentales, que tiene que ser realizada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, ya que es el único que puede efectuar esta tarea. Entiendo que esto debe ser así en los planes interdepartamentales, regionales o los que afecten a cualquier departamento. A modo de ejemplo, si Rocha quisiera realizar una carretera costera de un modo tal que afecte a los departamentos linderos, no debería poder hacerlo, ya que le faltaría una instancia de coordinación. Quien debe intervenir en esa coordinación es el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, porque así lo obliga su ley fundamental.

SEÑORA CRESPI.- Creo que hay una relación de ida y vuelta, es decir, una retroalimentación de los planes municipales con el plan nacional. Para mí lo importante es definir el plan nacional, porque los departamentos van a hacer dentro de su área lo que les parezca mejor, pero respetando y retroalimentándose de todo lo que el plan nacional estipule. Entonces, la coordinación es uno de los elementos de gestión más importantes y debe quedar realmente bien expresado en esta ley, para que justamente pueda darse esa retroalimentación y lograr una eficacia que, de otra manera, no se conseguiría. Cada departamento tiene que facilitar al plan nacional todos los documentos, planes y programas que se consideren información básica. Sobre ellos se podrán presentar sugerencias, anteproyectos y orientaciones para la elaboración de los instrumentos de la ordenación territorial.

SEÑOR GILMET.- Estamos plenamente de acuerdo con la necesidad de contar con instrumentos de coordinación a nivel nacional. Sin embargo, cuando analizamos los instrumentos de ordenación -aclaro que no son más que instrumentos- entendemos que el centro de gravedad de su elaboración se encuentra en el ámbito de los departamentos. Fundamos esta apreciación en que entendemos que las decisiones acerca del territorio deben encontrarse lo más cerca posible de los ciudadanos. Este es un principio que a nivel internacional ha sido utilizado ampliamente. Incluso, la Unión Europea lo ha establecido como un principio de subsidiariedad, es decir, aquel por el cual las decisiones deben situarse en el ámbito más cercano posible a los afectados. No cabe ninguna duda que las decisiones sobre el territorio afectan de una manera muy cercana y directa a sus habitantes. Hay una experiencia internacional que sitúa el centro de gravedad del ordenamiento territorial en los órganos locales. Esto no niega la necesidad de la existencia de otros ámbitos de coordinación, de directrices nacionales o de ámbitos regionales y departamentales, sobre lo cual se ha hablado extensamente en esta Comisión. Es más, estamos totalmente de acuerdo en la implementación de estos procedimientos.

A lo largo de las últimas sesiones se han planteado varios cuestionamientos. Uno de ellos refiere al tema de la aprobación por parte de los Gobiernos Departamentales. Creo que no es necesario recordar que dicha aprobación corresponde a las Juntas Departamentales y adquiere el carácter de decreto departamental, que tiene fuerza de ley en su jurisdicción. Por lo tanto, la aprobación no corresponde a los caprichos de los Intendentes. Aquí se expresó que estos caprichos podrían provocar contradicciones en las decisiones tomadas entre un ámbito departamental y otro. Simplemente, quiero recordar que los planes se expresan a través de decretos departamentales y éstos no son aprobados por el Intendente, sino que se envían como Mensajes a la Junta Departamental, que es la que en definitiva debe aprobarlos o no.

SEÑOR VAZQUEZ.- Pero el Intendente tiene una mayoría automática en la Junta Departamental.

(Dialogados)

SEÑORA CRESPI.- El Intendente la promueve una vez que está aprobada por la Junta.

SEÑOR GILMET.- No caben dudas de que el Intendente tiene la instancia de promulgación o no promulgación; pero la aprobación la realiza la Junta Departamental. Esta es la que aprueba, en este caso, el Plan en su expresión de decreto. Ese es un cuestionamiento en el que, francamente, no coincidimos. Creemos que el ordenamiento institucional de este país brinda las garantías suficientes. Admito que se han cometido errores en los Gobiernos Departamentales, pero también ello ha ocurrido en los Gobiernos Nacionales; eso ha sucedido en todos los ámbitos de gobierno. Obviamente, los Gobiernos Departamentales no son ajenos a esto, a los problemas del país y puede ser -lo admito- que en algunos casos se dieran situaciones más proclives a cometer errores. De todos modos, como principio, y en el marco de la discusión de este proyecto de ley, en mi modesto criterio, eso no tiene peso. Para mí tiene tanta validez, no sólo jurídica, sino también desde el punto de vista institucional, del respeto del ordenamiento democrático, de un sistema republicano y representativo -que es el marco en el que estamos discutiendo este proyecto de ley- que lo que resuelve un Gobierno Departamental tiene fuerza de ley en su jurisdicción. Esto es tan respetable como aquellas decisiones que tomen otros ámbitos del gobierno.

Otro cuestionamiento que se ha hecho con respecto a los Gobiernos Departamentales -esto deriva de la discusión de los instrumentos de ordenación y de los planes departamentales- refiere a la división departamental. También aquí puedo coincidir en que los Gobiernos Departamentales pueden haber sido débiles. La historia del área metropolitana -es el área metropolitana a secas- claramente muestra una política llevada adelante por Gobiernos Departamentales de Montevideo, que siguieron en forma muy estricta la Ley de Centros Poblados de 1946 en sus ordenanzas, y una política más permisiva de otros departamentos, lo que dio lugar a un desarrollo que de todos modos se hubiese dado. Igual se hubiese dado la expansión de la urbanización, pero quizá de una forma claramente no ordenada. Puedo coincidir acá con el escribano Vázquez en cuanto a que la debilidad de otros Gobiernos Departamentales hizo que se diera esa forma desordenada y que el Gobierno Departamental de Montevideo -estoy hablando de muchos años atrás, casi de medio siglo- fue mucho más firme en una política territorial de definición de una zona rural y del sostenimiento de esos principios establecidos en las leyes de Centros Poblados.

Me iba a referir al otro cuestionamiento: el de la división departamental. Tampoco encuentro de recibo la crítica que se hace a la estructura de los instrumentos de ordenación y a la jerarquía que, a nuestro entender, tiene el ámbito departamental. Podemos coincidir en que la división departamental hoy puede ser cuestionada. Cuando hablamos de ésta nos estamos refiriendo a la historia del país, a identidades de sus habitantes. No creo que sea tan fácil borrar y desconocer la existencia de departamentos que tienen una historia, lo cual no quiere decir que sea una iniciativa valiosa de futuro sentarse a discutir para redefinirla. Me refiero a si tiene que seguir existiendo la actual o si no hay mejores divisiones departamentales, ya sea que se aumente o disminuya el número de departamentos o de sus límites. No obstante, no creo -y termino mi pensamiento- que sea el momento, la oportunidad, el tratamiento de esta ley. Me parece que eso tendría que hacerse en otro momento. Entiendo, pues, que podríamos hacer abstracción de ello en la discusión de esta ley y hablar de departamentos, aunque muchos de los aquí presentes -y así lo han expresado- cuestionen la pertinencia de la aplicación de estos instrumentos en determinados departamentos, por sus características, por sus desarrollos, etcétera.

En consecuencia, la discusión tendría que pasar a otro ámbito; inclusive, hasta se podría discutir la propia existencia de determinado departamento, o su redefinición o la de sus límites. Personalmente, no me opongo a discutir esto; en absoluto. Pero me parece que está en otro plano y naturalmente que esa discusión puede ser promovida desde esta Comisión -que, según se dice, es la idónea en materia de ordenamiento territorial- y que se llegue a esa recomendación. Es decir, a la necesidad de discutir la división regional del país, o como se le quiera llamar. En fin, me parece que esto no hace al fondo de la cuestión que es, justamente, la toma de decisiones. El instrumento con que contamos, el que nos brinda la Constitución de la República es, en el ámbito local, el de los Gobiernos Departamentales.

Con respecto a alguno de los temas de competencias que se han ilustrado en varios artículos del Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo, hace un momento se señalaban ciertos cuestionamientos respecto a la faja costera o al carácter no urbanizable de ésta, tema establecido en el artículo 63. Sin embargo -lo digo para tratar de profundizar en el análisis, puesto que comparto los criterios- creo que eso está contemplado en el Mensaje y proyecto de ley -quizás se pueda hacer mejor- en la medida en que respecto a los llamados planes especiales establecidos en el artículo 22, literal d), se dice: "cualquier construcción en fajas costeras a que se refiere el artículo 64". Con esto se está reconociendo que puedan haber construcciones, pero que es necesaria la figura del desarrollo de un plan especial previo. Es más, también habla de las grandes obras de infraestructuras, por ejemplo, los puertos u otro tipo de grandes infraestructuras que, obviamente -coincido con ello- no pueden quedar embretadas en una formulación esquemática del artículo 63 con un carácter estricto de no urbanizable.

Me parece que el proyecto deja abierta esa puerta. Si hubiera dudas, creo que habría que enfatizarlo, pero considero que por allí está el camino. El espíritu del artículo 63 sobre el carácter no urbanizable de la faja costera -que, además, refiere al Código de Aguas, si bien no está dicho explícitamente- lo entiendo compartible en el sentido de no urbanizable y, como refiere más adelante, a los fraccionamientos, esto es, a un claro proceso de urbanización. Otra cosa es el establecimiento de grandes infraestructuras o de equipamientos necesarios para el propio desarrollo y buen uso de esa franja costera, como por ejemplo ya ha sido señalado en términos de uso para actividades turísticas que precisamente requieren de infraestructuras para su desarrollo más pleno. Por tanto, ahí debe haber una salida, ya que no puede estar embretado.

Simplemente, quiero señalar que, a mi juicio, el proyecto de ley dejaba abierta esa puerta a los planes especiales. Lo dice explícitamente en el literal d), cuando refiere a cualquier construcción en zonas costeras a que refiere el artículo 64. Además, solicita previamente un estudio ambiental.

También quiero realizar algún comentario -lo solicitó el arquitecto Villegas en la sesión anterior- con respecto al tema de los instrumentos de gestión, puesto que nos entregó gentilmente sus reflexiones acerca de los mismos. En términos generales, comparto los criterios que él señala. Me parece un documento muy importante desde el punto de vista de la conceptualización. Sin embargo, advierto que los aspectos a que hace referencia ya se encuentran en el articulado. Por ejemplo, cuando refiere a la cooperación en el punto 3), fundamentalmente trata la relación entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y las Intendencias Municipales.

SEÑOR VILLEGAS.- Las observaciones del arquitecto Gilmet me parecen correctísimas. Quiero aclarar que al hacer la enumeración de los instrumentos de gestión no me refería a la ley, sino a su sistematización. No entro a juzgar si eso está o no en la ley; mi intención al elaborar ese material fue buscar una sistematización de los medios que se pueden tener en cuenta para la gestión del territorio.

SEÑOR GILMET.- Agradezco la aclaración, pues no lo habíamos interpretado así. En ese sentido, compartimos totalmente el hecho de que constituye un aporte a la conceptualización.

Simplemente, había realizado un cuadro en donde encontraba esa correlación. Por ejemplo, con respecto a la cooperación, en los artículos 36 y 37 de ese documento se habla del fomento de la actividad departamental, esto es, el del desarrollo de instrumentos de ordenación en dicho ámbito. Hay uno, el artículo 8º, que el arquitecto Villegas deja para el final y lo denomina "Corolario". No sé si es un matiz de discrepancia, pero nos interesa subrayarlo. Allí dice que las distintas etapas en la generación de los planes de ordenamiento territorial y de su gestión, sea en la estructura de los estudios como en la operativa, caen dentro del rubro de "construcciones colectivas". Y agrega que la ordenación del territorio la orientan las instituciones y las realizan las personas. De ahí la necesidad de instrumentar las distintas formas de la consulta pública o participación ciudadana. ¿Qué queda para un corolario? A nuestro entender, es un capítulo muy importante. Me refiero al capítulo de la participación ciudadana, al que también refiere el Mensaje y proyecto de ley en el artículo 32. Sin embargo, creo que llegó el momento de profundizar en el tema de la participación ciudadana. En primer término, coincido totalmente con el arquitecto Villegas en el sentido de que, cuando hablamos de participación ciudadana -que él deja para el corolario- estamos haciendo referencia a instrumentos de gestión. Por tanto, estoy de acuerdo con que la ubicación que da el proyecto de ley al Poder Ejecutivo dentro de los instrumentos de ordenación, no sería la más adecuada, pues tendría que pasar a los instrumentos de gestión. Al respecto, hay más de un capítulo, según ese criterio -por eso entiendo que es un aporte conceptual de gran interés- que aparece en los instrumentos de ordenación y que, a nuestro entender, refieren a los de gestión. Uno es la participación ciudadana, o sea la Sección VII, a través de sus artículos 31, 32, 33, 34 y 35. El otro, es el capítulo de fomento de la actividad departamental que hace a la gestión en el sentido en que él lo expresa, o sea, que los instrumentos de gestión son los procesos, los métodos de acción, de ejecución o de puesta en obra. Por tanto, la ubicación de los instrumentos de ordenación no parece la más adecuada, porque entendemos que deberían trasladarse al gran capítulo de instrumentos de gestión. Lo propio cabe decir con respecto al Capítulo V, "Coordinación", del que mucho se ha hablado en esta Comisión. Coincidimos totalmente con la necesidad imperiosa de la coordinación, por lo que el artículo 41 también debería pasar de los instrumentos de ordenación a los de gestión, como lo propone el arquitecto Villegas.

Con relación a estos aspectos, como los nomina el Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo, o sea, la participación ciudadana, fomento de la actividad departamental y coordinación, el primero y el último requieren de profundización. En lo que hace a la coordinación, ya se ha hablado extensamente en la Comisión y, por tanto, sería hora de concretarlo en un texto alternativo. En cuanto a la participación ciudadana, tenemos alguna duda con respecto a la propuesta de Poder Ejecutivo, puesto que refiere exclusivamente a la "puesta de manifiesto", según lo determina la reglamentación. Es decir que lo deja para una instancia posterior.

Me planteo interrogantes con relación a dos aspectos. Uno de ellos, es la oportunidad, ya que la "puesta de manifiesto" en este artículo 32 refiere al plan concluido, es decir, cuando ya está redactado definitivamente. Tenemos dudas al respecto, porque si aspiramos a una real participación ciudadana, la "puesta de manifiesto" debería realizarse en una instancia previa.

Incluso, ya hay experiencias en el país en que la puesta de manifiesto se ha realizado una vez concluido el llamado avance o anteproyecto de un plan, puesto que es la oportunidad en que verdaderamente puede incidir la opinión ciudadana y las consideraciones que provienen de esa participación. En una palabra, que haya una oportunidad de revisión en la elaboración del proyecto definitivo puesto que un instrumento que ya está acabado, obviamente, ser puede criticable o modificable, pero parecería más oportuno que la participación se dé en el proceso de elaboración. Asimismo, la experiencia tanto nacional como internacional, nos habla de que la oportunidad más adecuada para la puesta de manifiesto y de expresión de la opinión ciudadana parecería ser la culminación del anteproyecto, que algunos llaman avance.

Otro aspecto a plantear -lo voy a hacer como una duda a compartir- se refiere a si esa participación ciudadana se remite solamente a una puesta de manifiesto. O sea que sobre la oportunidad no tengo dudas, es decir que tiene que ser antes y no cuando todo está decidido. De todos modos, también creo que hay que reflexionar sobre si se refiere exclusivamente a una puesta de manifiesto o si no habrá otras formas de participación, por ejemplo, de actores y agentes territoriales, urbanos, calificados, de convocatorias, que lleven a una real participación ciudadana en la elaboración de los planes.

Entendemos que la redacción de un instrumento de ordenación es un instrumento técnico-político. Como hoy se decía, esto claramente afecta intereses y, por lo tanto, nos parece que todas las instancias de participación -que, en todo caso, también serán de coordinación, de acuerdo y de consensos o de disensos- que se realicen previamente a la consideración por parte de las instituciones o de los organismos a los que les corresponda la toma de decisiones, van a favorecer el mejor desarrollo de estos instrumentos de ordenación. Cuanto más pronto aparezcan esos puntos de vista, más favorables serán al desarrollo de los instrumentos.

Por último, con respecto a los instrumentos de gestión, en estas reflexiones no aparecen tres instrumentos que sí surgen en el proyecto de ley y que, a nuestro entender, son de gran interés. Por un lado, me estoy refiriendo a lo que el proyecto trata en cuanto a las expropiaciones, a las carteras de tierras en el ámbito nacional y departamental, y, por último, a las sociedades de economía mixta de desarrollo regional o local que también requerirían de un análisis más detenido.

SEÑOR CHABALGOITY.- Dado lo avanzado de la hora, voy a ser sintético.

Creo que en el fondo de las intervenciones efectuadas en el día de hoy se ha planteado el tema de cómo resolver un proceso de elaboración y aprobación de los planes o decisiones que afecten al territorio de manera coordinada entre las distintas instancias que tienen competencia sobre las diversas materias que hacen a la ordenación del territorio que -me parece- incluyen, sin duda, a los Gobiernos Departamentales y al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, aunque ahí no se agota ese ámbito. En una palabra, con esos participantes no se agota la necesidad de participación que, tal como dijimos en otra oportunidad, es algo que trasciende el ámbito de lo público, ubicándose en el privado, tanto a nivel empresarial como social.

Creo que han sido buenos varios ejemplos aquí citados tendientes a demostrar cómo acciones coordinadas y no coordinadas asumidas tanto en ámbitos nacionales, como departamentales y privados llevan a la generación de problemas territoriales. El caso del área metropolitana de Montevideo fue comentado aquí, y coincido con los antecedentes que planteaba el arquitecto Gilmet en cuanto a la diferencial respuesta de los Gobiernos Departamentales en lo que fue la aplicación de la Ley de Centros Poblados, historia conocida y compartible. También existen decisiones del Gobierno Central que en algún momento, aunque respondieran a otras cuestiones, tuvieron efectos territoriales fuertes. Vale la pena recordar la decisión -no sé si fue un decreto o una ley- sobre el abastecimiento de carne a Montevideo, que generó todo un asentamiento y desarrollo urbano en la periferia de las rutas nacionales. En aquella época yo era un chiquilín y recuerdo que traíamos la carne escondida en un maletín cuando veníamos a estudiar a Montevideo y no entendíamos por qué se nos requisaba. A modo de ejemplo, también podemos citar lo que significó en el tema de la ordenación del territorio la ley de creación de CONAPROLE asegurando el abastecimiento de leche a Montevideo y a los departamentos limítrofes, en cuanto a la ubicación de tambos, caminería, etcétera. También se citó el ejemplo de Rocha que, creo, es bastante elocuente en cuanto a lo que significó la decisión adoptada en el ámbito departamental. Podemos pensar también en la situación de la cuenca de la laguna Merín que fue puesta como ejemplo de decisiones privadas y públicas, como respecto del Canal Andreoni, que tuvieron grandes repercusiones.

En definitiva, volvemos a reconocer algo conocido por todos, como es la multidimensionalidad, la complejidad y la dinámica de los procesos territoriales. A esa multidimensionalidad, complejidad y dinámica es que debemos intentar dar respuestas que, obviamente, no van a poder ser sustentables si las seguimos pensando desde los ámbitos sectoriales o con visiones reduccionistas. Debemos tratar de resolver esa complejidad.

Nuevamente tomo el ejemplo del área metropolitana porque, más allá de la desigual respuesta de los Gobiernos Departamentales que la integran -es decir, San José, Canelones y Montevideo- a lo largo de la historia se intentó encontrar mecanismos y espacios para resolver la complejidad a través de actuaciones coordinadas. Montevideo, San José y Canelones ya desde el año 1984 crearon una comisión intermunicipal para el abordaje de los asuntos relativos al área metropolitana identificando el tema del transporte, de las cuentas compartidas y de otros aspectos que no recuerdo en este momento pero que tienen que ver con las materias de la ordenación del territorio. En ese ámbito, con mayor o menor éxito, se fue trabajando hasta 1988 ó 1989, cuando esta comisión perdió potencia. Esto sucedió, básicamente, porque apareció un nuevo actor central, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que asume la conformación de una comisión relativa al área metropolitana integrada no sólo por los municipios...

SEÑOR VILLEGAS.- Era la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento.

SEÑOR CHABALGOITY.- No, esa Comisión operaba a nivel nacional. Se creó una comisión específica para el área metropolitana que, en la práctica, tuvo dificultades de funcionamiento porque no era tal la capacidad convocante del Gobierno Central como para que se sentaran a trabajar en estos aspectos los representantes de las tres Intendencias junto con los del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Tampoco fue fácil resolver el problema de las relaciones entre los Gobiernos Departamentales. Creo que éste es un buen ejemplo y que valía la pena tomarlo como antecedente para ver que no alcanza con que se cree un Ministerio a nivel nacional -como se creó- y con asignarle la competencia en materia territorial y atribuciones de coordinación.

Con todo esto vuelvo a reafirmar la idea de que esa multidimensionalidad, complejidad y dinámica asociada a los procesos de ordenación del territorio, en los cuales intervienen con competencia actual la enorme mayoría de los Ministerios del Poder Ejecutivo y, sin duda, los Gobiernos Departamentales, además de participar también con peso decisivo la sociedad a nivel de sus distintas formas de organización -empresarial, laboral, social, etcétera- nos convoca, en mi opinión, a que tratemos de crear algo que dé respuesta a eso.

En la reunión pasada planteamos -y ahora lo reiteramos porque nos gustaría tener un intercambio de opiniones al respecto- que entendemos la necesidad de crear a nivel nacional y departamental lo que provisionalmente llamamos -no hacemos problema por el nombre- el Consejo Nacional de Ordenación del Territorio. Dicha Comisión puede ser creada por la ley, que también puede atribuirle competencias para una elaboración y decisión coordinada de los planes a nivel nacional. Esto, con otras palabras, era dicho también por el escribano Vázquez. Entonces, creo que de esta forma iríamos conformando un sistema nacional de ordenación del territorio, identificado también por las propias directrices que elaboró, en su momento, el Ministerio correspondiente.

Entendemos que este Consejo Nacional -tal como dijimos en la reunión pasada- debería estar bajo la dirección de una oficina transversal a todo el aparato público -como es el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto- integrada por los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de Transporte y Obras Públicas, de Ganadería, Agricultura y Pesca, y por representantes de los Gobiernos Departamentales, seguramente, por medio del Congreso de Intendentes. También creemos que ese ámbito debería tener apertura y puntos claros para la opinión de la sociedad, o sea de todos los estamentos no públicos: empresarial, laboral y social. En definitiva, este sería un ámbito de elaboración y decisión coordinada en el cual los planes deberían tener aprobación a nivel nacional. Quiere decir que si se pudiera encaminar un mecanismo de este tipo, desde el vamos se estarían ejerciendo, en conjunto y de manera coordinada, las competencias que hoy día tienen los distintos organismos de la Administración Central y de los Gobiernos Departamentales. Actualmente, los Ministerios de Transporte y Obras Públicas, de Industria, Energía y Minería, y de Ganadería, Agricultura y Pesca ejercen competencias por sí mismos; y no estoy diciendo que esto sea bueno o malo. La propuesta es que en el caso de crearse este ámbito, seguirían ejerciendo las competencias que hacen a las materias territoriales. No estamos discutiendo las competencias a ningún Ministerio ni a ningún Gobierno Departamental, sino que lo que planteamos es que se ejerzan de manera coordinada. Sabemos que existen conflictos, y van a seguir existiendo, pero aquí estamos planteando un ámbito donde, desde el vamos, nos sentemos para tratar de encontrar salidas. No creo que los temas

de competencia nacional o departamental se resuelvan mediante leyes, resoluciones o decretos, sean nacionales o departamentales. Insisto en que la historia nacional está plagada de ejemplos en los que este tema no ha sido resuelto de esa manera, porque el Ministerio crea una Comisión municipal y los Intendentes de Montevideo, Canelones y San José van si quieren. Debemos reconocer esta realidad y no podemos forzar las máquinas más allá de intentar dar un paso.

Termino diciendo que, así como el ámbito idóneo para la elaboración coordinada y para la articulación de la participación del sector privado y social, sería el Consejo Nacional, cuando se elaboren los planes a nivel departamental -quizás no todos los departamentos lo hagan porque no todos tienen la misma potencia ni posibilidad- o los planes interdepartamentales, también se deberá tener especial cuidado en la creación de estos Consejos Departamentales -presididos por el Intendente correspondiente- como espacios donde se elaboren y aprueben los planes departamentales o interdepartamentales. Como dije, cada cual debe ejercer su competencia en forma coordinada, entonces no se va a aprobar en un ámbito de estos una normativa de altura ni de retiro, que será potestad privativa de cada Junta Departamental. Sin embargo, a nuestro juicio, hoy día son pocos los Gobiernos Departamentales -reitero que estamos reflexionando en voz alta para tratar de encontrar algún avance- que ejercen las materias de ordenación del territorio más allá de las áreas urbanas.

Hoy en día, no es fácil reconocer -excepto en algunos casos muy particulares, como en Montevideo y quizás Maldonado- que ni siquiera culturalmente se entiende que toda la materia que hace referencia a la ordenación del territorio que aquí se ha discutido, la ejerzan los gobiernos departamentales. Eso tiene mucho que ver con lo que planteaba la doctora Pereira en la sesión pasada, cuando decía que, con carácter general, no es competencia del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Departamentales ni de los locales, sino que hay que ir construyendo.

No sé si mi intervención contribuye a aclarar este punto. De todos modos, pienso que podríamos ir avanzando en este tema para no regresar a él, independientemente de los acuerdos que existan.

SEÑOR VAZQUEZ.- Me voy a referir a la primera parte de la intervención del señor Gilmet, quien hizo una reivindicación bastante fuerte de las competencias departamentales. En principio, coincido con que la vocación departamental es muy fuerte, particularmente, en los temas de índole municipal. Creo que en los ámbitos urbanos es donde hay que escuchar a los vecinos y la autoridad debe trabajar para dar una respuesta directa y recibir también directamente el aporte y las necesidades de la gente. Se está gobernando con la gente y para ella. No tengo dudas de eso.

Cuando digo que hay que salir un poco del ámbito departamental y pensar más en grande, me refiero a lo que ahora estaba planteando el señor Chabalgoity. Concretamente, pienso en un Intendente determinado que está haciendo un esfuerzo para reciclar una vieja planta industrial a fin de generar un polo de trabajo para la gente de su departamento. Y a 50 o 100 kilómetros de distancia hay otro intendente haciendo un esfuerzo parecido, ofreciendo tierras municipales ociosas para que se instale una industria que también le dé ocupación a su gente. Los dos están trabajando en base a corazonadas y para darle respuesta a la desocupación que ven a su alrededor. Pero me parece que ésa no es una manera racional y eficiente de usar el territorio. Sí lo sería analizar dónde conviene desarrollar un polo industrial. A eso es a lo que me refiero cuando digo que es necesario levantar las miras y llevar los planes a los ámbitos regionales en respuesta a verdaderas realidades comerciales, agroindustriales y de todos los fenómenos que hacen a la vida de la economía del país. De esa manera, se estaría dando una verdadera respuesta a la población. Lo contrario es trabajar cada uno en su chacra, cada Intendente según su corazón, en un ámbito demasiado cercano y con miras demasiado estrechas.

Me parece que se puede reivindicar, defender y cuidar el ámbito municipal a muerte, como esfera propia de los gobiernos locales que conocen sus necesidades y su gente y dejar los temas que son más macro a ámbitos que borren los límites rígidos de los departamentos, dicho esto sin contradecir la postura del señor Gilmet y, en buena medida, coincidiendo con lo que planteaba el señor Chabalgoyti, aunque quizás no tengo la misma expectativa o ilusión que él con respecto a organismos muy colegiados. Pero ése es otro tema.

SEÑOR BERRUTTI.- Si los miembros asesores de la Comisión están de acuerdo, en la próxima sesión finalizaríamos con el tema de los instrumentos.

Se levanta la reunión.

(Así se hace. Es la hora 17 y 50 minutos.)